

*На правах рукописи*

Миннегулов  
Ильшат Хамитович

**Наделение органов местного самоуправления отдельными  
государственными полномочиями  
(на примере Приволжского федерального округа)**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

**Автореферат**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Казань - 2006

Диссертационная работа выполнена на кафедре конституционного и международного права юридического факультета Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина»

**Научный руководитель:** кандидат юридических наук, доцент  
Хабибуллина Гульнара Рушановна

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор  
Таболин Владимир Викторович

кандидат юридических наук  
Логинов Василий Платонович

**Ведущая организация:** Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет»

Защита состоится 21 апреля 2006 г. в 10 часов на заседании диссертационного совета К 212.081.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» по адресу:

420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18, ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» (г. Казань, ул. Кремлевская, д. 35)

Автореферат разослан 18 марта 2006 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук, доцент

Г.Р.Хабибуллина

## **I. Общая характеристика диссертационной работы**

**Актуальность темы исследования.** Установление Конституцией Российской Федерации 1993 года основ организации местного самоуправления явилось важной вехой в общественно-политической жизни страны и значительным событием в юридической науке. В самом общем виде политико-правовое значение осуществляемой реформы в области местного самоуправления связано с переустройством низового уровня публичной власти, которая выступает одной из форм осуществления народовластия.

Закрепление за органами местного самоуправления полномочий является одним из важнейших способов правового регулирования общественных отношений, возникающих в процессе их деятельности. От того, насколько полно закрепляются в нормах права полномочия органов местного самоуправления, во многом зависит их взаимодействие с органами государственной власти. В качестве основного механизма регулирования взаимосогласованных действий выступает такая форма взаимодействия, как институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями нашло свое закрепление в Конституции Российской Федерации 1993 года. Однако недостаточно лишь одного нормативного закрепления, необходимо совершенствовать правовые механизмы подобного наделения и создавать условия для эффективной реализации переданных государственных полномочий.

Некоторые аспекты наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями выступали предметом изучения и до принятия Конституции Российской Федерации 1993 года. Эти труды были подготовлены, преимущественно, философами, экономистами, социологами и историками, сыграв немалую роль в разработке действующего законодательства о местном самоуправлении.

Ряд крупных работ, посвященных этой тематике, появился и после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года, Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В них были предприняты удачные попытки исследовать различные теоретические и практические вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями<sup>1</sup>.

Однако проблемы в области наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при наделении последних отдельными государственными полномочиями все еще остаются актуальными и малоисследованными в российской правовой науке и, прежде всего, в связи с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Как уже отмечалось, специальных работ, посвященных институту наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, явно недостаточно, равно как и обобщений законодательной практики как в целом по субъектам Российской Федерации, так и по отдельным федеральным округам, включая Приволжский федеральный округ Российской Федерации.

Между тем Приволжский федеральный округ отличается многообразием форм политико-территориальных образований (в состав округа входят такие образования, как республика, область, автономный округ) и количеством муниципальных образований. Например, по данным на 15 апреля 2005 года, в Приволжском федеральном округе количество

---

<sup>1</sup> Нехвядович Э.А. Государственный механизм и местное самоуправление: проблемы соотношения и взаимодействия» (дисс.канд. юрид. наук. СПб. 2000); Дитятковский М.Ю. Проблемы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (дисс. канд. юрид. наук. Омск, 2001); Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества (дисс. докт. юрид. наук. М. 2003); Кузнецова Н.В. Делегирование полномочий в сфере взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации (дисс. канд. юрид. наук М. 2005).

муниципальных образований составляет – 6801, муниципальных районов – 457. В Северо-Западном федеральном округе их количество составляет 1871 и 143 соответственно. Поэтому анализ особенностей законотворческой и правоприменительной деятельности соответствующих субъектов Приволжского федерального округа может быть во многом полезен и для других федеральных округов Российской Федерации в период проведения реформы местного самоуправления в Российской Федерации.

**Степень научной разработанности темы** характеризуется тем, что институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в отечественной науке муниципального права только начинает исследоваться.

При работе над диссертацией автор обращался к трудам российских ученых-юристов: С.А.Авакьяна, С.С.Алексеева, С.В. Арбузова, К.С. Бельского, В.И. Васильева, И.В. Выдрина, Б.Л. Железнова, Н.А. Игнатюка, А.И. Ковлера, Ю.М. Козлова, Е.И. Козловой, М.А. Краснова, М.М. Курманова, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева, В.В. Лазарева, В.П. Логинова, А.В. Мицкевича, Н.А. Михалевой, П.Е. Недбайло, А.Одинцовой, М. Пальчуновой, Н.В. Постового, В.В. Пылина, Ю.С. Решетова, А.А. Саломаткина, И.С. Самощенко, А.А. Сергеева, Е.Б. Султанова, В.В. Таболина, Ю.А. Тихомирова, В.И. Фадеева, М.Х. Фарукшина, Т.Я. Хабриевой, А.Ф. Шебанова, К.Ф. Шеремета, Е.С. Шугриной, В.Е. Чиркина, Ш.Ш. Ягудина и других.

Изучению отдельных проблем наделения (путем делегирования) органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями посвящены, например, работы М.Ю. Дитятковского, Н.В. Кузнецовой, В.С. Мокрого, Э.А. Нехвядовича.

**Цель и задачи исследования.** Целью диссертационного исследования является изучение правового института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и его

совершенствование в субъектах Российской Федерации, в частности, в Приволжском федеральном округе.

Реализация поставленной цели диссертационного исследования предполагает выполнение комплекса взаимосвязанных **задач**, в ряду которых наиболее значимыми являются:

- рассмотрение теоретических вопросов института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, история становления и развития данного института;

- характеристика организационно-правовых основ наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и прекращения их исполнения;

- выявление особенностей федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации Приволжского федерального округа при регулировании вопросов наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и прекращения их исполнения;

- изучение законодательства субъектов Российской Федерации Приволжского федерального округа, регулирующего вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и прекращения их исполнения;

- определение критериев эффективности осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;

- анализ законодательства субъектов Российской Федерации Приволжского федерального округа, регулирующего вопросы государственного контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также ответственности в случае их ненадлежащего осуществления;

- выработка практических рекомендаций по дальнейшему совершенствованию федерального и регионального законодательства в части

наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в связи с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, их осуществлением и прекращением исполнения.

**Предметом исследования** выступают нормы права, закрепляющие порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, процедуру прекращения их исполнения, содержащиеся в Конституции Российской Федерации, федеральном законодательстве, конституциях (уставах), законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации Приволжского федерального округа, а также их реализация.

**Методологическая основа исследования.** В качестве методологической основы настоящего исследования выступают общенаучные и частные методы познания: конкретно-исторический, социологический, формально-юридический, системно-структурный и сравнительно-правовой.

**Нормативную базу исследования** составили Европейская хартия местного самоуправления, нормы Конституции Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные правовые акты субъектов Российской Федерации Приволжского федерального округа, уставы муниципальных образований.

**Научная новизна исследования** заключается в том, что оно представляет одну из первых в отечественной литературе попыток исследовать проблемы, связанные с наделением, осуществлением и прекращением исполнения муниципальными органами отдельных

государственных полномочий с учетом изменений, внесенных за последние годы в законодательство Российской Федерации и ее субъектов о местном самоуправлении. Сформулированы теоретические и практические рекомендации по дальнейшему совершенствованию института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Научная новизна нашла отражение в основных положениях, выносимых на защиту:

1. Институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по своей природе является комплексным, сложным; регулируется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации; тесно связан с институтом разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами; субъектами наделения (передачи, делегирования) выступают органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации; субъектами реализации являются федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

2. Рассматриваемый институт выступает объектом конституционного, муниципального, административного и финансового регулирования. Если нормы конституционного права устанавливают, главным образом, принципы и правовые основы этого института, то нормы иных отраслей права (муниципального, административного и финансового) – его структуру и содержание.

3. При наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями следует учитывать несколько обстоятельств: передача полномочий органам местного самоуправления должна осуществляться с учетом социальных и материально-финансовых факторов; федеральный закон или закон субъекта Российской Федерации о передаче отдельных государственных полномочий, помимо полномочий,



передаваемых органам местного самоуправления, должен содержать требования к качеству их осуществления (например, объем, срок или периодичность предоставления услуг населению, «индикатор качества», при ведении документации - формы документов, требования к заполнению, порядок учета и т.п.), а также сроки и формы отчетности органов местного самоуправления по исполнению отдельных государственных полномочий; передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления должна осуществляться по представлению федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации либо, как минимум, при наличии их заключения, как это предусмотрено в законах субъектов Российской Федерации Приволжского федерального округа (Республики Башкортостан, Удмуртской Республики, Оренбургской области).

4. Составной частью института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями является порядок прекращения их исполнения, который предлагается осуществлять в форме отзыва. Отзыв – это право органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации на изъятие отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления на основании федерального и регионального закона с соблюдением установленных юридических процедур. Обязательными элементами федерального закона и закона субъекта Российской Федерации должны выступать: основание; условия и порядок прекращения исполнения отдельных государственных полномочий. Правом внесения соответствующего законопроекта могут обладать субъекты права законодательной инициативы, которые определены в Конституции Российской Федерации, конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации при обязательном наличии заключения Правительства Российской Федерации, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

5. Прекращение исполнения отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления тесно связано с вопросами государственного контроля и ответственности за их ненадлежащее исполнение, однако на федеральном и региональном уровнях отсутствуют необходимые правовые основы и процедуры их применения. В частности, на наш взгляд, требуется внести дополнение в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, а также в законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, в части дополнения главой «Административные правонарушения, посягающие на институт муниципальной власти», в которой предусмотреть ответственность за следующие административные правонарушения: непредоставление органам местного самоуправления финансовых средств и материальных ресурсов для реализации соответствующих государственных полномочий; нецелевое использование органами местного самоуправления предоставленных материальных ресурсов и финансовых средств для осуществления отдельных государственных полномочий.

6. Изучая современное состояние развития института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, его практическую реализацию в Приволжском федеральном округе, автор выдвигает новые доводы о необходимости разработки и принятия федерального закона об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации. Принятие указанного закона поможет избежать коллизий и пробелов в законодательстве, регулирующем вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации.

7. Для решения вопросов пролонгирования исполнения переданных государственных полномочий или прекращения их исполнения следует исходить из критериев эффективности осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. В рамках

диссертационной работы проанализированы критерии эффективности осуществления своих функций органами исполнительной власти при взаимодействии с органами местного самоуправления. Накопленный положительный опыт органов государственной власти субъектов Российской Федерации Приволжского федерального округа в этой области может быть использован при оценке осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** заключается в том, что в работе обобщен опыт становления и развития института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в субъектах Российской Федерации Приволжского федерального округа.

Выводы и предложения, содержащиеся в диссертационном исследовании, могут быть использованы: для совершенствования федерального законодательства, а также в практической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации; в научно-исследовательской работе и в процессе преподавания курсов конституционного права, муниципального права, спецкурсов, при подготовке программ, методических рекомендаций и учебных пособий.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация рецензировалась и обсуждалась на кафедре международного и конституционного права юридического факультета Казанского государственного университета.

Основные результаты исследования излагались на международных, всероссийских и региональных научно-практических конференциях и семинарах, а также нашли свое отражение в 12 научных публикациях автора.

Диссертант принимал участие в разработке законопроектов как на федеральном уровне, так и на республиканском, в том числе в составе

рабочих групп, образуемых Президентом Республики Татарстан, Государственным Советом Республики Татарстан, Кабинетом Министров Республики Татарстан. Так, в частности, в 2005 году при непосредственном участии автора были подготовлены проекты законов Республики Татарстан:

«Об условиях контракта для руководителя исполнительного комитета муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Республики Татарстан»;

«О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по образованию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав»;

«О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Республики Татарстан государственными полномочиями по образованию и организации деятельности административных комиссий» и другие законопроекты.

Отдельные вопросы освещались при проведении лекционных и семинарских занятий по курсу «Муниципальное право России», спецкурса «Проблемы компетенции местной администрации» в НОУ ВПО «Казанский институт предпринимательства и права».

**Структура диссертационной работы.** Она обусловлена целями и задачами настоящего исследования и включает в себя введение, три главы, объединяющие восемь параграфов, заключение и список используемой литературы.

## **II. Основное содержание диссертационной работы**

Во **введении** обосновываются актуальность и научная новизна темы диссертационного исследования. Обозначаются объект и предмет исследования, определяются цель и методологическая основа исследования,

формулируются основные положения, выносимые на защиту, их практическая значимость. Освещается степень научной разработанности темы, приводятся данные апробации и внедрения в практику полученных результатов, а также обосновывается структура диссертационного исследования.

**Глава первая** посвящена теоретическим основам института наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления в Российской Федерации.

*Первый параграф* посвящен определению понятия, содержания, принципов института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

В ходе проведенного исследования диссертант делает выводы о том, что современный институт наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления в Российской Федерации – это система правовых норм, регулирующих отношения, складывающиеся в процессе наделения, осуществления и прекращения исполнения государственных полномочий органами местного самоуправления.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями - это комплексный правовой институт, в том смысле, что включает в себя нормы конституционного права, административного права, муниципального права и финансового права; является публично-правовым, поскольку регулирует отношения между государственными органами и органами местного самоуправления; сложный – в силу структуры и содержания данного института.

О сложной структуре данного института свидетельствуют следующие подгруппы правовых норм различной отраслевой принадлежности:

- конституционные принципы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- основания наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

- способы (передача, делегирование) и порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- государственный контроль за осуществлением переданных или делегированных государственных полномочий;
- основания прекращения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;
- порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Таким образом, институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями охватывает своим правовым регулированием многочисленные и разнообразные по своему характеру и значимости общественные отношения.

Анализ законодательства, правоприменительной практики и юридической литературы позволяет диссертанту сформулировать следующие принципы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями:

1. В соответствии с Конституцией Российской Федерации наделение указанными полномочиями осуществляется только законом .
2. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов законами субъектов Российской Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам.
3. Объем передаваемых или делегируемых полномочий должен иметь свои пределы и может касаться лишь некоторых государственных полномочий.
4. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями должно сопровождаться передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.
5. Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неопределенный срок либо, если

данные полномочия имеют определенный срок действия, - на срок действия этих полномочий.

6. Не допускается наделение органов местного самоуправления полномочиями органов судебной власти и органов прокуратуры, а также иными, связанными с обеспечением государственной целостности и безопасности Российской Федерации.

7. Государство оставляет за собой право контроля за реализацией переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

8. По вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

9. Исполнение органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которыми они наделены в порядке, установленном законодательством, является их обязанностью.

Совокупность этих принципов определяет объем и содержание не только правового института наделения отдельными государственными полномочиями в целом, но и сам порядок делегирования государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления в соответствии со статьей 132 Конституции Российской Федерации.

Во *втором параграфе* первой главы рассматривается история становления и развития института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации.

Автором указывается, что передача отдельных государственных полномочий на местах существовала в России как в период ее

дореволюционной, так и советской истории. Однако в советском законодательстве не употреблялся термин «институт наделения отдельными государственными полномочиями». С другой стороны, были единичные правовые нормы, создававшие предпосылки или даже предполагавшие наделение в форме передачи отдельных государственных полномочий от вышестоящих Советов народных депутатов нижестоящим Советам.

Особую актуальность приобрела проблема наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в постсоветский период, когда после принятия Декларации о государственном суверенитете РСФСР и распада Союза ССР в России начались конституционные реформы<sup>1</sup>.

Впервые же положение о возможности наделения органов местного самоуправления законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств было закреплено в Конституции Российской Федерации 1993 года. Затем дополнено и конкретизировано в Федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

*Третий параграф* первой главы раскрывает основные модели и формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах.

Диссертант отмечает, что само осуществление и содержание института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями во многом определяются моделями взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> Одно из свидетельств этому – принятие Закона Российской Федерации от 6 июля 1991 года «О местном самоуправлении в Российской Федерации».



Зарубежный опыт и опыт отдельных субъектов Приволжского федерального округа Российской Федерации говорят о трех моделях взаимодействия.

Первая модель – это модель «относительной автономии», вторая – «модель агентства» и третья - «модель взаимодействия».

Современная конституционная модель местного самоуправления в Российской Федерации строится как модель наибольшей децентрализации местной власти. Представляется, что законодатель исходил из возможности осуществления в Российской Федерации партнерского взаимодействия государственных и местных органов власти на равных. Это представление соответствует первой модели - «модели относительной автономии», которая предполагает независимость органов местного самоуправления, не отрицая в то же время реальность существования централизованного государства. При этом контроль со стороны государства сводится к минимуму. Таким образом, в рамках данной модели органы местного самоуправления способны осуществлять только те виды деятельности, которые предписаны им законодательством.

**Глава вторая** посвящена организационно-правовым основам наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и прекращения их исполнения.

В *первом параграфе* рассматривается законодательное регулирование порядка наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Рассматривая некоторые аспекты этой проблемы, автор подчеркивает, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется на основании закона. Именно закон, согласно Конституции Российской Федерации, является единственно возможной нормативно-правовой формой передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями подлежит законодательному регулированию (регламентации) в части определения задач и основных форм деятельности органов местного самоуправления в области указанных полномочий. Законодательному регулированию также подлежат следующие вопросы: передача или делегирование полномочий; взаимоотношения органов местного самоуправления и органов государственной власти; порядок предоставления в распоряжение органов местного самоуправления материальных средств; формы и методы обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления.

Своеобразный опыт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями накоплен в Приволжском федеральном округе. Из 15 субъектов Федерации базовые законы о наделении приняты в Республике Башкортостан, Республике Марий Эл, Удмуртской Республике, Кировской области, Оренбургской области, Пензенской области, Пермской области<sup>1</sup>, Саратовской области и других<sup>2</sup>.

Во *втором параграфе* второй главы освещаются правовые основания и условия прекращения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Диссертант указывает, что прекращение исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий есть новое явление в теории и практике конституционного и муниципального права. Еще не отработаны в должной мере правовые установления для

---

<sup>1</sup> С 1 декабря 2005 года – Пермский край. См.: Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 года № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа».

<sup>2</sup> См., например, Закон Республики Башкортостан от 21 июня 2005 года № 190-З «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями», Закон Республики Марий Эл от 1 декабря 1997 года № 49-З «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Марий Эл», Закон Удмуртской Республики от 3 мая 2001 года № 21-РЗ «О порядке наделения органов местного самоуправления в Удмуртской Республике отдельными государственными полномочиями Удмуртской Республики», Закон Пермской области от 14 сентября 1998 года № 219-28 «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Пермской области», Закон Саратовской области от 26 июня 2003 года № 41-ЗСО «О внесении изменений в Закон Саратовской области «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями».

прекращения исполнения органами местного управления переданных отдельных государственных полномочий, не накоплен достаточный опыт в части определения его оснований, условий и порядка.

Сравнительный анализ употребляемой терминологии позволяет автору сделать вывод о том, что наиболее распространенной причиной прекращения соответствующих правовых отношений могут служить отклоняющееся поведение субъекта и наступающая в этом случае ответственность.

В настоящее время федеральное законодательство не содержит перечня оснований прекращения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Однако эти основания регламентируются законами субъектов Российской Федерации, включая законы субъектов Приволжского федерального округа.

Согласно законодательству субъектов Российской Федерации прекращение исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий производится только законом соответствующего субъекта об отзыве государственных полномочий.

Составной частью института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями является процедура (порядок) прекращения их исполнения.

**Глава третья** посвящена правоприменительной деятельности по осуществлению органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

*Первый параграф* раскрывает вопрос совершенствования правовых основ по осуществлению органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Диссертант подчеркивает, что круг проблем, связанных с исполнением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, является как никогда актуальным, поскольку существует некая

неопределенность в данном вопросе как теоретического, так и практического характера, возникающая в ходе реформы местного самоуправления.

Общий замысел реформы местного самоуправления, ее декларируемые базовые принципы имеют, бесспорно, позитивный характер. В то же время, как во всяком большом деле, практическое исполнение Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выявляет множество нерешенных проблем, коллизий и недостатков.

Автором высказан ряд рекомендаций при решении вопросов наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

*Второй параграф* раскрывает вопрос критериев эффективности осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий (на опыте Республики Татарстан).

Автор отмечает, что самым трудным и ответственным моментом в оценке эффективности правовых норм является формирование соответствующих критериев, установление которых находится в ведении федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, регулирующих вопросы местного самоуправления. Для решения этих задач необходимо сформировать механизмы мониторинга прав и оценки планов и показателей работы органов местного самоуправления, равно как и органов исполнительной власти.

Целесообразность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями во многих случаях вызвана более высоким уровнем эффективности их исполнения по сравнению с деятельностью органов исполнительной власти по таким вопросам, как регистрация актов гражданского состояния, ведение воинского учета, регистрация прав на недвижимость, социальная поддержка населения и целый ряд других вопросов.

Однако критерии оценки эффективности исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, особенно в части использования материальных ресурсов и финансовых средств, недостаточно разработаны органами исполнительной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

В качестве основного метода государственного регулирования социально-экономических вопросов Республики Татарстан применяется метод индикативного управления, который реализуется в результате выполнения следующих этапов управления: установление целей; прогнозирование; планирование; управление финансированием; учет; контроль; информационное, нормативно-правовое и методическое обеспечение.

*Третий параграф* третьей главы посвящен государственному контролю в сфере осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий и проблемам ответственности органов местного самоуправления.

Автор высказывает мнение, что в рамках исследуемой проблемы одним из самых актуальных вопросов является вопрос контроля за исполнением органами местного самоуправления переданных государственных полномочий.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не должно трактоваться как освобождение соответствующих государственных органов от ответственности за их осуществление.

Государство не может полноценно функционировать без развитой системы контроля. Но речь может идти, естественно, только о правовом контроле и только в тех случаях, когда он действительно необходим и выступает эффективным средством противодействия различным видам злоупотребления властью, в том числе на местном уровне.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации Приволжского федерального округа в этой сфере позволяет автору выделить основные формы и способы контроля: проведение комплексных проверок; ревизия, заслушивание информации, отчетов должностных лиц органов местного самоуправления; назначение уполномоченных лиц для наблюдения за осуществлением переданных государственных полномочий; выдача письменных предписаний об устранении выявленных нарушений; правовая экспертиза и анализ муниципальных правовых актов по вопросам осуществления государственных полномочий и другие.

Основной проблемой при осуществлении государственного контроля, по мнению диссертанта, является определение ответственности органов местного самоуправления за неисполнение или ненадлежащее исполнение переданных государственных полномочий.

В **заключении** сформулированы основные выводы, полученные в результате проведенного диссертационного исследования.

### **Основные положения диссертационного исследования опубликованы в следующих работах автора:**

1. Миннегулов И.Х. Проблемы становления местного самоуправления в Республике Татарстан // Вестник Института экономики, управления и права. Серия 2 Право. Казань. 1999. С. 132-141. – 0,56 п.л.

2. Миннегулов И.Х. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении вопросов адресной социальной защиты населения: практика и перспектива в Республике Татарстан. - Российская академия юридических наук. Научные труды. Том 2. М.: Издательская группа «Юрист». 2001. С. 175-179. – 0,3 п.л.

3. Миннегулов И.Х. Местное самоуправление в городских поселениях республики: политика и право субъектов Федерации» // Материалы

Всероссийской научно-практической конференции «Субъектность в личностном и профессиональном развитии человека». 28-30 июня 2004 года. Казань. КСЮИ. 2004. С. 166-167. – 0,125 п.л.

4. Миннегулов И.Х. Конституционный статус органов местного самоуправления. Экономико-правовые аспекты общества. Серия «Предпринимательство и право». Казань «Титул». 2004. С. 66-77. – 0,68 п.л.

5. Миннегулов И.Х. Взаимодействие государства и органов местного самоуправления в области создания единого банка нормативных актов: практика и перспектива (на примере Республики Татарстан) // Материалы Международной научной конференции «Татищевские чтения: «Актуальные проблемы науки и практики». Правоотношения и юридическая ответственность. Часть 1. 20-23 апреля 2005. Тольятти. 2005. с. 211-216. – 0,3 п.л.